

Campus Porto Velho Zona Norte
Coordenação do Curso Tecnólogo em Gestão Pública

KEILIANE MENEZES DA SILVA GALDINO

**EMENDAS PARLAMENTARES E TOMADA DE DECISÃO: UMA
ANÁLISE À LUZ DA TEORIA DE DECISÃO NA ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA**

PORTO VELHO

2025

KEILIANE MENEZES DA SILVA GALDINO

**EMENDAS PARLAMENTARES E TOMADA DE DECISÃO: UMA
ANÁLISE À LUZ DA TEORIA DE DECISÃO NA ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA**

Artigo entregue como Trabalho de Conclusão de Curso ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Rondônia (IFRO), *Campus Zona Norte*, como requisito parcial para obtenção do grau de tecnólogo, junto ao Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública, sob a orientação do Professor Everton Luiz Candido Luiz.

**PORTO VELHO
2025**

Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema Gerador de Ficha Catalográfica do IFRO.

Galdino, Keiliane Menezes da Silva.
Emendas parlamentares e tomada de decisão: uma análise à luz da Teoria da Decisão na Administração Pública / Keiliane Menezes da Silva Galdino. - Porto Velho, 2026.
18 f.

Orientador(a): Prof. Dr. Everton Luiz Candido Luiz.

Trabalho de Conclusão de Curso (Superior de Tecnologia em Gestão Pública) – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Rondônia - IFRO, Porto Velho, 2026.

1. administração pública . 2. emendas parlamentares. 3. racionalidade limitada. 4. governança. 5. decisões públicas. I. Luiz, Everton Luiz Candido (orient.). II. Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Rondônia - IFRO. III. Título.

Bibliotecário(a) Responsável: Gizele de Melo Viana, CRB-11/914

KEILIANE MENEZES DA SILVA GALDINO

**EMENDAS PARLAMENTARES E TOMADA DE DECISÃO: UMA
ANÁLISE À LUZ DA TEORIA DE DECISÃO NA ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA**

Artigo entregue como Trabalho de Conclusão de Curso ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Rondônia (IFRO), *Campus Zona Norte*, como requisito parcial para obtenção do grau de tecnólogo, junto ao Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública, sob a orientação do Professor Everton Luiz Candido Luiz.

Aprovado em: 17/12/2025 pela banca examinadora.



Documento assinado digitalmente

ARTUR VIRGILIO SIMPSON MARTINS

Data: 26/02/2026 23:44:31-0300

Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Artur Virgilio Simpson Martins

Membro da Banca

Documento assinado digitalmente



MIRALBA UCHOA DE CARVALHO

Data: 26/02/2026 21:02:32-0300

Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Miralba Uchoa de Carvalho

Membro da Banca

Documento assinado digitalmente



EVERTON LUIZ CANDIDO LUIZ

Data: 24/02/2026 01:16:53-0300

Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Everton Luiz Candido Luiz

Orientador

EMENDA PARLAMENTARES E TOMADA DE DECISÃO: UMA ANÁLISE À LUZ DA TEORIA DE DECISÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

RESUMO: A administração pública enfrenta desafios ao conciliar decisões técnicas e pressões políticas na alocação de recursos, sendo as emendas parlamentares um instrumento central desse processo. O objetivo deste estudo é demonstrar como as decisões dos gestores públicos na alocação de emendas parlamentares, relacionam-se com a teoria da decisão. Foram realizadas pesquisas bibliográficas e documentais, analisando dados sobre execução orçamentária e literatura especializada sobre gestão pública e racionalidade administrativa. Os resultados mostraram que as decisões sobre emendas parlamentares frequentemente privilegiam soluções satisfatórias em vez de ótimas, equilibrando demandas políticas, restrições institucionais e limitações cognitivas. Observou-se que a urgência imposta pelo princípio da anualidade orçamentária intensifica a racionalidade limitada, exigindo escolhas adaptativas e heurísticas na priorização de projetos. Além disso, a interação entre critérios técnicos e pressões políticas evidencia a complexidade do processo decisório e a necessidade de estratégias de governança mais transparentes. Conclui-se que a aplicação da Teoria da Decisão permite compreender de forma crítica como gestores conciliam interesses múltiplos, promovendo eficiência e equidade na execução das emendas parlamentares e contribuindo para práticas administrativas mais conscientes e responsáveis.

PALAVRAS-CHAVE: administração pública; emendas parlamentares; racionalidade limitada; governança; decisões públicas.

ABSTRACT: Public administration faces challenges in balancing technical decisions and political pressures in resource allocation, with parliamentary amendments being a central instrument. This study aimed to analyze the influence of parliamentary amendments on public managers' decision-making through Herbert Simon's Decision Theory, considering limited rationality. Bibliographic and documentary research was conducted, analyzing budget execution data and specialized literature on public management and administrative rationality. The results showed that decisions regarding parliamentary amendments often favor satisfactory rather than optimal solutions, balancing political demands, institutional constraints, and cognitive limitations. It was observed that the urgency imposed by the budgetary annuality principle intensifies limited rationality, requiring adaptive choices and heuristics in project prioritization. Furthermore, the interaction between technical criteria and political pressures highlights the complexity of decision-making and the need for more transparent governance strategies. It is concluded that applying Decision Theory allows a critical understanding of how managers reconcile multiple interests, promoting efficiency and fairness in parliamentary amendment execution and contributing to more conscious and responsible administrative practices.

KEYWORDS: public administration; parliamentary amendments; limited rationality; governance; decision-making.

1 INTRODUÇÃO

A administração pública contemporânea enfrenta o desafio constante de equilibrar decisões técnicas e políticas na gestão do orçamento. Esse cenário ganhou força a partir da década de 1990, com a Reforma Gerencial do Estado, que buscou tornar a gestão pública mais eficiente e orientada para resultados (Bresser-Pereira, 1998). Nesse contexto, as emendas parlamentares se destacam como um dos principais instrumentos de influência do Poder Legislativo sobre a alocação de recursos públicos. Elas permitem que deputados e senadores direcionam parte do orçamento da União, Estados ou Municípios para atender demandas específicas de suas bases eleitorais. Embora representem um importante mecanismo de representação democrática, as emendas parlamentares também levantam questionamentos sobre a racionalidade das decisões administrativas envolvidas em sua execução (Giacomoni, 2021).

A análise da racionalidade nas decisões públicas pode ser compreendida a partir da Teoria da Decisão, apresentada por Herbert Simon em sua primeira obra, *Administrative Behavior*, publicada em 1947. Nessa obra, o autor argumenta que os agentes públicos enfrentam limites cognitivos e informacionais, o que os leva a agir com racionalidade limitada. Para Simon (1997, p. 88), “o comportamento humano é intencionalmente racional, mas apenas de modo limitado”. Isso significa que o gestor nem sempre dispõe de todas as informações ou condições ideais para tomar decisões totalmente racionais, sendo influenciado por fatores políticos, institucionais e pessoais. Assim, as escolhas relacionadas à execução das emendas parlamentares tornam-se um campo relevante para compreender como a racionalidade administrativa é moldada por diferentes interesses e contextos.

Complementarmente, a Teoria da Escolha Pública, desenvolvida por James Buchanan e Gordon Tullock, oferece uma visão crítica sobre o comportamento dos agentes públicos e políticos. Segundo os autores, “os indivíduos que ocupam cargos públicos agem movidos pelos mesmos incentivos e motivações que orientam o comportamento no mercado: a busca pela maximização de benefícios pessoais” (Buchanan; Tullock; 1962, p. 23). Nesse sentido, a execução das emendas parlamentares pode ser vista não apenas como uma decisão técnica de gestão orçamentária, mas também como uma estratégia política voltada à manutenção de apoio e fortalecimento de alianças entre os poderes (Secchi, 2019).

No Brasil, as emendas parlamentares ganharam maior relevância após a instituição do orçamento impositivo, que tornou obrigatória a execução de parte das emendas individuais apresentadas pelos parlamentares. Essa mudança ampliou o poder de interferência do Legislativo sobre o orçamento e trouxe novos desafios ao Poder Executivo, que passou a lidar com a necessidade de atender às demandas políticas sem comprometer os princípios da eficiência, eficácia e economicidade na aplicação dos recursos públicos (Giacomoni, 2021). Sob a ótica da teoria da decisão, esse cenário permite analisar em que medida as escolhas governamentais são orientadas por critérios técnicos ou condicionadas por pressões políticas.

Dessa forma, este trabalho tem como objetivo analisar como fatores técnico e políticos moldam as decisões governamentais relacionadas à alocação e execução de recursos provenientes das emendas parlamentares, considerando os pressupostos da Teoria da Decisão e o conceito da racionalidade limitada.

Busca-se compreender como as pressões políticas e as restrições institucionais influenciam o processo decisório dos gestores públicos, afetando a eficiência e a qualidade da gestão orçamentária. A relevância deste estudo consiste em evidenciar a relação entre política e administração na gestão dos recursos públicos, oferecendo uma compreensão crítica sobre o papel das emendas parlamentares no processo decisório.

A relevância deste estudo está em destacar a relação entre política e administração na gestão dos recursos públicos, contribuindo para uma visão mais crítica sobre o papel das emendas parlamentares no processo decisório. Ao discutir a interação entre a racionalidade, interesse e governança, esta pesquisa pretende contribuir para o debate sobre práticas de gestão mais transparente, ética e alinhadas aos princípios da boa administração pública (Bresser-Pereira, 1998; Secchi, 2019).

2 METODOLOGIA

A pesquisa possui caráter qualitativo, a qual, segundo Gil (2021), destaca as qualidades dos fenômenos, valorizando a realidade como socialmente construída, reconhecendo-se que a investigação é influenciada por valores e contextos, buscando compreender como as experiências sociais são formadas e interpretadas.

Desse modo, a Abordagem qualitativa é adequada, pois permite compreender como fatores cognitivos, institucionais e políticos influenciam as escolhas dos gestores públicos, interpretando criticamente informações teóricas e documentais (Gil, 2019).

A escolha do tema surgiu a partir do interesse despertado durante a análise crítica da execução de emendas parlamentares, realizada na disciplina de Administração Financeira e Orçamentária do Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública, modalidade presencial, do Campus Porto Velho Zona Norte. A inquietação central consistiu em compreender o comportamento dos parlamentares no processo de alocação e execução dessas emendas.

Diante disso, esta pesquisa tem como objetivo analisar como fatores técnicos e políticos influenciam as decisões governamentais relacionadas à destinação e execução de recursos oriundos de emendas parlamentares. Para atingir esse objetivo, busca-se: identificar os principais fatores que condicionam a aplicação das emendas; relacionar o comportamento dos parlamentares às teorias da decisão; e apontar os elementos que podem determinar as escolhas feitas durante o processo de execução orçamentária.

Segundo Gil (2021), existe um referencial teórico subjacente a qualquer pesquisa, o qual fornece foco, organização do estudo e conecta o estudo em andamento aos estudos e conceitos já existentes. Nesse sentido, para os interesses deste estudo foram destacados os estudos que identificam os fatores que influenciam a aplicação de emendas parlamentares. Tal procedimento, conforme Gil (2021), pode ser classificado como uma amostragem intencional, a qual busca selecionar casos que ofereçam informações relevantes e padrões significativos. Não se tem a intenção de generalização, apenas coletar algumas análises empíricas para relacionar com a teoria selecionada (Teoria da tomada de decisão).

O estudo possui caráter explicativo, uma vez que busca analisar como a racionalidade limitada relaciona-se com as decisões administrativas e a execução de emendas parlamentares, considerando pressões políticas e restrições institucionais.

3 REFERENCIAL TEÓRICO

A presente pesquisa orienta-se pela necessidade de compreender de que modo a racionalidade limitada relaciona-se com as decisões administrativas relacionadas à execução de emendas parlamentares. Ao reconhecer que tais

decisões são condicionadas, torna-se essencial fundamentar a análise em aportes teóricos que permitam esclarecer esses mecanismos. Assim, esta seção apresenta o referencial teórico que sustenta o estudo, abordando os conceitos e modelos que auxiliam na compreensão do processo decisório no âmbito da Administração Pública, bem como sua interface com fatores técnicos e políticos que moldam a alocação de recursos parlamentares.

3.1 Teoria da Decisão

A análise da racionalidade nas decisões públicas podem ser compreendidas a partir da Teoria da Decisão, apresentada por Herbert Simon em sua primeira obra, *Administrative Behavior, publicada em 1947*. Nessa obra, o autor argumenta que os agentes públicos enfrentam limites cognitivos e informacionais, o que os leva a agir com racionalidade limitada. Para Simon (1997, p. 88), “o comportamento humano é intencionalmente racional, mas apenas de modo limitado”, o que evidencia que o gestor nem sempre dispõem de todas as informações ou condições ideais para tomar decisões totalmente racionais, sendo influenciado por fatores políticos, institucionais e pessoais. Assim, as escolhas relacionadas à execução das emendas parlamentares constituem um foco de análise relevante para compreender como a racionalidade administrativa é moldada por diferentes interesses e contextos.

3.2 Racionalidade Limitada

A racionalidade limitada, conceito central de Herbert Simon (1997), descreve a condição em que as decisões humanas são sempre restringidas por fatores internos e externos ao indivíduo. Segundo o autor, a capacidade de escolha plena é limitado devido a diversas restrições, que incluem:

- **Informações incompletas ou imperfeitas:** os agentes não dispõem de todos os dados necessários para tomar decisões.
- **Capacidade cognitiva limitada:** o processamento de informações complexas limitado pela mente humana, impossibilitando avaliações totalmente racionais.
- **Pressões de tempo e recurso:** decisões precisam ser tomadas dentro do prazo e com recursos financeiros e humanos limitados.

→ **Influências políticas e institucionais:** fatores externos, como regras organizacionais, interesses políticos e exigências institucionais, condicionam as escolhas e podem limitar a racionalidade das decisões.

Simon explique que:

O indivíduo que toma decisões não pode considerar todas as alternativas possíveis, nem avaliar todas as consequências de cada escolha. Em vez disso, ele busca a solução satisfatória, que atenda aos critérios mínimos de aceitabilidade dentro das restrições impostas pelo ambiente e por sua própria capacidade cognitiva. (Simon, 1977, p. 88)

3.3 Emendas parlamentares e processo orçamentário

As emendas parlamentares constituem um dos principais mecanismos pelos quais o Poder Legislativo participa da elaboração e alteração da proposta orçamentária. Conforme destaca Giacomoni (2021), embora representem um instrumento legítimo de atuação política, sua apresentação deve obedecer a critérios legais e técnicos que buscam assegurar coerência, equilíbrio e responsabilidade fiscal no processo orçamentário. No entanto, essa atuação é regulamentada por critérios constitucionais estabelecidos no art. 166, §3º, da Constituição Federal de 1988 e somente pode ser aprovadas quando atendem a três requisitos fundamentais:

I) O primeiro critério determina que as emendas devem ser compatíveis com o Plano Plurianual (PPA) e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) assegurando que qualquer alteração no orçamento respeite as metas e prioridades previamente definidas pelo plano governamental.

II) O segundo critério exige que o parlamentar indique a fonte dos recursos necessários, sendo permitida apenas a anulação de outras dotações, exceto aquelas referentes a gastos com: pessoal e encargos, serviços da dívida e transferências constitucionais. Essa regra impede a criação de despesas sem compensação e protege áreas essenciais, preservando o equilíbrio fiscal (Giacomoni, 2021).

III) O terceiro critério prevê que as emendas podem visar corrigir erros ou omissões ou tratar de ajustes no próprio do texto do projeto de lei. Essas emendas têm caráter técnico e não podem ampliar despesas, contribuindo para aperfeiçoar e corrigir a proposta orçamentária. De acordo com Giacomoni (2021), esse

instrumento cumpre uma função essencial de qualificação do orçamento, garantindo precisão técnica e correção de falhas que, de outra forma, comprometem a sua execução.

Adicionalmente, o princípio da anualidade, que determina que os recursos previstos no orçamento devem ser utilizados dentro do exercício financeiro correspondente, impõe uma pressão adicional sobre o processo decisório. Essa exigência temporal força os gestores a tomar decisões em curto prazo, intensificando as restrições impostas pela racionalidade limitada. Nesses contextos, os administradores devem conciliar rapidamente interesses políticos, demandas institucionais e limitações orçamentárias, lidando simultaneamente com informações incompletas e tempo reduzido. Consequentemente, a racionalidade limitada torna-se ainda mais perceptível, configurando-se como um elemento central para compreender a dinâmica das decisões públicas no âmbito da execução orçamentária.

Essa ideia reforça que os gestores públicos frequentemente enfrentam limitações de informação e de processamento, o que os leva a decisões optativas e não totalmente racionais. No âmbito da administração pública, isso significa que gestores frequentemente buscam soluções satisfatórias (“satisficing”), em vez de soluções ideais, principalmente quando precisam decidir sobre a execução de emendas parlamentares (Secchi, 2019).

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

A análise evidencia que a execução das emendas parlamentares revela a predominância da racionalidade limitada na administração pública, uma vez que gestores tomam decisões influenciadas por restrições cognitivas, prazos legais, demandas políticas e limitações de informação.

Os achados mostram que, diante do princípio da anualidade e de pressões institucionais, as escolhas tendem a priorizar soluções rápidas e politicamente estratégicas, mesmo que não sejam tecnicamente ótimas. Observa-se, ainda, que fatores como visibilidade política, negociações com parlamentares e viabilidade imediata dos projetos frequentemente superam critérios de eficiência. Assim, a seção de resultados demonstra como a racionalidade técnica é continuamente

tensionada por condicionantes políticas e administrativas no processo decisório sobre emendas parlamentares.

4.1 Aplicação da racionalidade Limitada na administração Pública

A teoria da racionalidade limitada oferece um marco conceitual importante para compreender o comportamento dos gestores públicos diante de decisões complexas. Na administração pública, os gestores enfrentam múltiplas restrições cognitivas, institucionais e políticas que influenciam a alocação de recursos e a priorização de projetos (Simon, 1997). Em situações como a execução das emendas parlamentares, os gestores precisam tomar decisões não considerando apenas critérios técnicos de eficiência e economicidade, mas também demandas políticas e pressões parlamentares. Essa realidade evidencia que as escolhas administrativas muitas vezes não são ótimas, mas sim satisfatórias, buscando equilibrar diferentes interesses em condições de informação limitadas (Secchi, 2019). Algumas aplicações práticas da racionalidade limitada na administração pública incluem:

- **Decisões adaptativas:** os gestores ajustam suas escolhas com base nas informações disponíveis, mesmo que incompletas ou imperfeitas. Por exemplo, ao decidir quais emendas parlamentares financiar em um orçamento restrito, o gestor pode optar por projetos com maior visibilidade política, garantindo apoio legislativo.
- **Uso de heurísticas¹ e simplificações:** diante da complexidade e da grande quantidade de alternativas, os gestores recorrem a critérios simplificados para priorizar recursos, evitando análises exaustivas que seriam inviáveis dentro das limitações de tempo e capacidade cognitiva.
- **Influências de fatores externos:** interesses de parlamentares, exigências legais e pressões sociais podem direcionar a execução de emendas, mostrando que decisões técnicas são medidas por contextos institucionais e políticos.

Portanto, a racionalidade permite compreender que a tomada de decisões na administração pública é um processo adaptativo, no qual gestores equilibram

¹ Heurística são "atalhos mentais" ou regras práticas e intuitivas que o cérebro usa para tomar decisões e resolver problemas de forma rápida, simplificando informações complexas. Embora sejam úteis e eficientes na maioria das vezes, podem levar a erros sistemáticos e vieses. (criada pela IA)

restrições cognitivas, demandas políticas e exigências técnicas. No caso das emendas parlamentares, essa abordagem explica porque decisões podem priorizar fatores políticos em detrimento da eficiência ou técnica, refletindo a complexidade da gestão orçamentária.

4.2 Interação entre a racionalidade técnica e pressões administrativas

A execução das emendas parlamentares evidencia de maneira clara a tensão entre a racionalidade técnica e pressões políticas na administração pública. Embora os agentes sejam orientados por critérios de eficiência, legalidade e economicidade, suas decisões são frequentemente condicionadas por demandas políticas e institucionais.

Nesse contexto, a racionalidade limitada de Simon (1997) ajuda a explicar porque as escolhas administrativas nem sempre seguem uma lógica puramente técnica. Os gestores precisam conciliar múltiplos fatores simultaneamente:

- **Exigências legais e orçamentárias:** a legislação e o orçamento impõem limites e prioridades que devem ser respeitados;
- **Limitações cognitivas e de informações:** a quantidade de projetos e dados disponíveis frequentemente ultrapassam a capacidade de análise completa;
- **Pressões políticas:** interesse de parlamentares, demandas sociais e alianças políticas influenciam priorização de recursos

Essa influência política sobre o processo decisório é particularmente evidente no âmbito orçamentário, conforme observa Giacomoni:

O processo orçamentário brasileiro é fortemente condicionado por fatores políticos e institucionais. As emendas parlamentares representam um mecanismo de negociação e barganha entre o Executivo e o Legislativo, em que decisões sobre alocação de recursos muitas vezes refletem em acordos políticos mais amplos do que critérios técnicos de eficiência. (Giacomoni, 2021, p.112)

Dessa forma, as decisões sobre as emendas parlamentares podem refletir mais compromissos políticos e estratégias de governança do que avaliações puramente técnicas. Em muitos casos, o gestor público tende a priorizar projetos de maior visibilidade eleitoral ou que atendam a parlamentares estratégicos, ainda que outras ações apresentem maior eficiência sob o ponto de vista técnico.

Essa interação evidencia que a tomada de decisão na administração pública é dinâmica e multifacetada, resultando de uma constante negociação entre a racionalidade técnica e os interesses políticos e institucionais. A Teoria da Decisão, aliada ao conceito de racionalidade limitada, oferece o arcabouço teórico necessário para compreender essa complexidade e analisar seus impactos sobre a eficiência na gestão dos recursos públicos.

Assim, percebe-se que a execução das emendas parlamentares nem sempre decorre de uma racionalidade estritamente técnica, mas de um equilíbrio entre critérios administrativos, restrições institucionais e processos de negociação, o que evidencia a complexidade do processo decisório na administração pública.

4.3 Exemplo prático 1: Análise do Acórdão 2704/2019

Para compreender como a racionalidade limitada se manifesta na administração pública e como ela influencia a tomada de decisão, é fundamental analisar situações relacionadas à execução das emendas parlamentares. O **Acórdão nº 2.704/2019-TCU** evidencia, na prática, como gestores públicos precisam equilibrar critérios técnicos, limitações administrativas, exigências legais e pressões políticas ao decidir sobre a alocação de recursos.

O Tribunal constatou que muitos municípios executam emendas parlamentares sem planejamento adequado e priorizam obras de maior visibilidade política como pavimentação e pequenas construções em detrimento de ações de maior relevância social, como melhorias no setor de saúde. Segundo o acórdão, isso ocorre porque as decisões são tomadas com informações incompletas, ausência de diagnósticos consistentes e pressão por resultados rápidos. Tal cenário demonstra a presença da racionalidade limitada, conforme Simon (1997), em que os gestores optam por soluções “satisfatórias”, possíveis no curto prazo, e não necessariamente ótimas ou tecnicamente prioritárias.

O acórdão também aponta que a tomada de decisão envolvendo emendas parlamentares costuma ser influenciada por negociações políticas. Para manter relações institucionais e garantir apoio, os gestores tendem a dividir recursos entre diferentes parlamentares, mesmo quando tal prática não representa a alternativa tecnicamente mais adequada. Esse comportamento confirma que as decisões

públicas são permeadas por *trade-offs* entre interesses políticos, limitações de recursos e restrições operacionais, conforme argumenta Secchi (2019).

Além desses fatores, o princípio da anualidade orçamentária exerce forte impacto no processo decisório. Como os recursos das emendas precisam ser empenhados e executados dentro do exercício financeiro correspondente, muitas administrações acabam acelerando a escolha de projetos para evitar a perda dos recursos. O TCU destaca, no referido acórdão, que essa pressa contribui para a adoção de projetos sem embasamento técnico consistente, selecionados mais pela viabilidade imediata do que pela real necessidade social ou eficiência na aplicação do dinheiro público. Assim, o princípio da anualidade intensifica os efeitos da racionalidade limitada, pois reduz o tempo disponível para análise técnica aprofundada e aumenta a chance de decisões baseadas em conveniência administrativa ou visibilidade política.

Dessa forma, o Acórdão nº 2.704/2019-TCU reforça que a racionalidade limitada e a pressão pela observância do princípio da anualidade moldam significativamente a tomada de decisão na administração pública, impactando a eficiência, a economicidade e a aderência a prioridades sociais na execução das emendas parlamentares.

4.4 Exemplo prático 2: Análise documental da limitação temporal na execução das emendas no IFRO

O princípio da anualidade orçamentária estabelece que as despesas públicas devem ser executadas dentro do exercício financeiro. Segundo Brasil (1964) o exercício financeiro coincidirá com o ano civil (1º de janeiro a 31 de dezembro). Contudo, a análise da execução das emendas parlamentares destinadas ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Rondônia - IFRO demonstra que esse prazo formal não se concretiza integralmente na prática.

Os dados disponíveis no Portal da Transparência indicam que os recursos oriundos de emendas não são disponibilizados no início do exercício, mas ao longo do ano, habitualmente no segundo trimestre de cada exercício. Como consequência, o tempo efetivo para planejamento e execução acaba sendo reduzido para aproximadamente seis ou sete meses.

Além disso, registros do exercício de 2024 mostram que parte dos recursos não foi integralmente executada no mesmo ano, permanecendo saldo em restos a pagar. Conforme Brasil (1964) o resto a pagar são valores empenhados, mas que não foram quitados até o dia 31 de dezembro do exercício vigente. Os valores submetidos a esse registro garantem que o compromisso de pagamento com fornecedores permaneça válido para o ano seguinte.

Essa diferença entre o prazo legal e o tempo real de execução evidencia que o ciclo orçamentário formal não corresponde, necessariamente, ao ciclo prático da realização de despesas. A liberação tardia dos recursos tem um impacto significativo no orçamento público, pois transfere compromissos financeiros de um exercício para o próximo, comprometendo a disponibilidade de caixa futura.

Sob a perspectiva da Teoria da Decisão de Herbert Simon, esse cenário revela a presença da racionalidade limitada. Diante de restrições temporais e institucionais, os gestores tendem a adotar decisões viáveis dentro do prazo disponível, priorizando soluções satisfatórias em vez de escolhas ideais. Assim, a execução das emendas parlamentares no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Rondônia - IFRO demonstra que o princípio da anualidade, embora válido no plano normativo, não assegura, na prática, um período efetivo de doze meses para aplicação integral dos recursos.

4.5 Implicações para a Administração Pública

A análise desenvolvida ao longo deste estudo evidencia que a tomada de decisão na administração pública configura-se como um processo complexo, caracterizado pela constante interação entre racionalidade técnica, pressões políticas e limitações cognitivas dos gestores. A Teoria da Decisão, desenvolvida por Herbert Simon, oferece uma base teórica sólida para compreender como essas limitações influenciam as escolhas administrativas, especialmente no contexto da execução das emendas parlamentares, que se constituem em um instrumento relevante de participação política no orçamento público (Simon, 1997; Giacomoni, 2021).

No contexto contemporâneo, a aplicação das emendas parlamentares apresenta-se como um campo fértil para compreender a dinâmica da racionalidade limitada na administração pública. As emendas, ao seguirem o princípio da

anualidade orçamentária, impõem aos gestores a necessidade de decisões em curto prazo, frequentemente condicionadas por prazos legais e pressões políticas.

O princípio da anualidade, previsto no artigo 165, §5º, da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988) e no artigo 2º da Lei nº 4.320/1964 (Brasil, 1964), determina que a execução orçamentária deve ocorrer dentro de um exercício financeiro, ou seja, de 1º de janeiro a 31 de dezembro. Essa limitação temporal exige que os recursos públicos sejam empenhados e executados com celeridade, sob pena de perda da dotação orçamentária. Segundo o Manual Técnico de Orçamento (SOF, 2023), esse princípio reforça a necessidade de decisões tempestivas, tornando a gestão orçamentária um processo sensível ao tempo e às condições políticas do contexto institucional. Nesse sentido Giacomoni, observa que:

O processo orçamentário brasileiro é fortemente condicionado pelo tempo. Os gestores são frequentemente pressionados a tomar decisões em prazos curtos, em razão de exigências legais, como o princípio da anualidade orçamentária, e de pressões políticas para execução imediata de recursos. Essa limitação temporal intensifica a racionalidade limitada, levando os decisores a optar por soluções viáveis e rápidas, ainda que não representem a alternativa mais eficiente ou racional em termos técnicos (Giacomoni, 2021, p. 134).

Nesse cenário, os gestores precisam compatibilizar o atendimento a demandas políticas imediatas com os princípios de legalidade, eficiência e responsabilidade fiscal, equilibrando racionalidade técnica e política. A pressão pela execução orçamentária dentro do exercício financeiro vigente acentua os efeitos da racionalidade limitada, restringindo o tempo para coleta e análise de informações e aumentando a probabilidade de decisões baseadas em critérios pragmáticos ou contextuais.

Assim, as emendas parlamentares contemporâneas constituem um espaço privilegiado para observar a aplicação prática da Teoria da Decisão na gestão pública. As escolhas realizadas sob restrição de tempo, recursos e informações ilustram como os gestores operam em ambientes de incerteza e múltiplas pressões, buscando soluções politicamente viáveis e administrativamente aceitáveis, mesmo que não plenamente racionais do ponto de vista técnico.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS OU CONCLUSÃO

A pesquisa permitiu compreender que a tomada de decisão na administração pública, especialmente no contexto das emendas parlamentares, é um processo complexo, marcado pela interação entre racionalidade técnica, pressões políticas e limitações cognitivas. O estudo evidenciou que a execução das emendas constitui um campo privilegiado para observar a racionalidade limitada, conceito central da Teoria da Decisão de Herbert Simon, principalmente devido à necessidade de decisões em curto prazo imposta pelo princípio da anualidade orçamentária.

Os resultados demonstram que, embora a adoção de critérios técnicos seja fundamental, a prática revela que gestores frequentemente recorrem a soluções satisfatórias, conciliando interesses políticos, restrições institucionais e limitações cognitivas. As escolhas administrativas, portanto, nem sempre buscam a alternativa ótima, mas soluções viáveis dentro de um contexto de urgência, informações incompletas e múltiplas pressões externas, confirmando a relevância da Teoria da Decisão de Simon para interpretar a dinâmica de alocação de recursos públicos via emendas parlamentares.

A análise realizada permitiu compreender de forma crítica como a racionalidade técnica interage com pressões políticas, como a limitação de tempo e recursos influencia decisões administrativas e de que maneira a racionalidade limitada explica escolhas adaptativas em contextos complexos e incertos. Essa compreensão mostra que a aplicação das emendas parlamentares não é apenas um ato de gestão técnica, mas também um espaço em que interesses políticos e estratégicos influenciam a alocação de recursos, exigindo dos gestores soluções rápidas e equilibradas.

Dessa forma, este estudo contribui para o avanço do conhecimento sobre a Teoria da Decisão aplicada à administração pública, reforçando a importância do conceito de racionalidade limitada de Herbert Simon. Ao mesmo tempo, fornece subsídios práticos para orientar gestores e formuladores de políticas em direção a decisões mais transparentes, éticas e eficientes, fortalecendo a governança e a qualidade da administração pública no Brasil.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 24 nov. 2025.

BRASIL. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 18 mar. 1964. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm. Acesso em: 31 out. 2025.

BRASIL. Secretaria de Orçamento Federal (SOF). Manual Técnico de Orçamento: normas e procedimentos para a elaboração e execução do orçamento federal. Brasília: SOF, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/orcamento-e-financas-publicas>. Acesso em: 31 out. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 2704/2019 – Plenário. Processo nº TC 018.272/2018-5. Relator: Ministro Bruno Dantas. Brasília, DF, 2019. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/3B/A2/96/38/CC64E610C821D3E6F18818A8/018_272-2018-5%20-%20VR%20-%20emendas%20impositivas.pdf. Acesso em: 25 nov. 2025.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial no Brasil*. 1. ed. São Paulo: FGV, 1998.

BUCHANAN, James; TULLOCK, Gordon. *O cálculo do consentimento: fundamentos lógicos da democracia constitucional*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1962.

GIACOMONI, James. *Orçamento público*. 18. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2021.

GIL, Antonio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

GIL, Antonio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

SECCHI, Leonardo. *Modelos organizacionais e reforma da administração pública*. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

SIMON, Herbert A. *Comportamento administrativo: estudo dos processos decisórios nas organizações administrativas*. 3. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1997.